AS DINÂMICAS GEOPOLÍTICAS GLOBAIS E O FUTURO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Working Paper nº 1, Julio de 2010

Plataforma Democrática

www.plataformademocratica.org

As Dinâmicas Geopolíticas Globais e o Futuro da Democracia na América Latina[1]

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

O atual quadro internacional se caracteriza pela diminuição do poderio estadunidense, pela ascensão de novas potências, em particular a China, e pelo papel estratégico que assumiram os recursos naturais na inserção da América Latina nos mercados internacionais. No caso latino-americano, ou pelo menos sul-americano, a região começou a refletir o novo contexto internacional.

As dinâmicas políticas dos países da América Latina não são, e nunca foram, um simples subproduto das transformações do sistema mundial e/ou da vontade e dos interesses de potências de fora da região. Portanto, com base na preocupação que nos orienta — o futuro da democracia na região —, os possíveis modelos alternativos de inserção econômica e geopolítica no sistema internacional devem ser entendidos como recursos que são apropriados criativamente pelos atores sociais e políticos nacionais, e traduzidos em propostas de governo que anunciam interesses e ideologias de grupos específicos, segundo características próprias de países ou grupos de países na região.

A seguir, apresentamos uma série de hipóteses sobre a dinâmica geopolítica global e regional e os desafios que coloca à consolidação da democracia na região. O texto foi elaborado a partir de uma série de trabalhos produzidos por especialistas, e foi discutido em uma reunião com um grupo de intelectuais públicos da região[2]. Dentre os participantes que não puderam comparecer, vários enviaram seus comentários por escrito. Dada a diversidade de posições e diferenças de ênfase, os comentários foram apresentados em quadros ao final de cada seção[3]. Os resultados das discussões indicam que, apesar de eventuais diferenças de visões e interpretações políticas, existe um enorme espaço para avançar no diálogo a fim de

[1] Agradecemos o apoio da Open Society Institute, Fundación Telefónica e a Konrad Adenauer Stiftung na realização deste projecto. Os trabalhos estão disponíveis em http://www.plataformademocratica.org.

[2] Celso Lafer, ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Carlos "Chacho" Alvarez, ex-vice-presidente da Argentina, César Gaviria, ex-presidente da Colômbia, Constanza Moreira, Senador da República Oriental do Uruguai pela Frente Ampla, Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil, Henry Pease García, professor da Pontificia Universidad Católica del Peru, o ex-presidente do Congresso peruano, Ignacio Walker, Senador da República do Chile, o ex-ministro das Relações Exteriores do Chile, Rubens Barbosa , presidente do Conselho de Comércio Exterior da Fiesp, ex-embaixador brasileiro em Londres e em Washington DC, Sergio Amaral, diretor do Centro de Estudos Americanos, ex-ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Víctor Hugo Cárdenas , O ex-vice-presidente da Bolívia.

[3] A versão final do trabalho é da responsabilidade dos autores. Nenhuma afirmação do texto podem ser atribuídas a membros individuais do grupo de trabalho. Agradecemos a participação e comentários de Hildegard Stausberg, chefe de política do jornal Die Welt, e Peter Fischer-Bollin, representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, que apoia este projecto.

elaborar uma reflexão latino-americana plural sobre os desafios colocados à região, tendo em vista as transformações pelas quais atravessa o sistema internacional.

1. O fim da hegemonia dos Estados Unidos

O mundo unipolar que parecia afirmar-se nos anos noventa, com o fim da União Soviética e de uma ordem internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos, orientado para economias de mercado e democracias liberais, perdeu seu impulso. Em seu lugar, entramos em uma época de transição complexa, na qual os Estados Unidos diminuem seu peso na economia mundial e sua capacidade de impor uma ordem política global à sua imagem e interesses. Os custos e complicações da invasão do Iraque, as enormes dificuldades de pacificar o Afeganistão e a fronteira com Paquistão, e a crise financeira que se iniciou em 2008, para mencionar apenas alguns dos problemas que a administração Obama enfrenta, afetaram tanto o atrativo da visão de mundo promovida pelos Estados Unidos como, sobretudo, a capacidade deste país de impor sua perspectiva estratégica global.

Isto não significa que nos encaminhamos, pelo menos em um curto prazo, para um mundo onde o poder seja compartilhado e administrado por um conjunto de países relativamente equivalentes. O que está em jogo, neste período histórico, é a transição a uma hegemonia norte-americana negociada. A não ser que se pense que poderá surgir, em um futuro próximo, ou uma potência militar e econômica com poder similar ao dos Estados Unidos ou uma ordem política mundial com sustentação militar quando seja necessária, organizada consensualmente por um poder internacional — como as Nações Unidas —, o desafio que se coloca atualmente é o da passagem da hegemonia estadunidense a uma hegemonia dos Estados Unidos compartilhada com potências regionais.

A hegemonia dos Estados Unidos possuía um duplo aspecto: por um lado estava a serviço dos interesses econômicos e políticos deste país, o que amiúde resultou no apoio americano a golpes e ditaduras civis ou militares, em nome da defesa da democracia frente à suposta ou real ameaça do comunismo; por outro, assegurava uma ordem mundial que permitiu, na segunda metade do século XX, o impressionante crescimento da Europa, do Japão e do sudeste asiático e, com maiores altos e baixos (cuja responsabilidade principal foi dos próprios países), da América Latina. Ou seja, a governança global se deu em torno de um acordo tácito pelo qual se reconhecia a liderança dos Estados Unidos — os quais assumiam o principal custo, tanto com os gastos militares como com o desgaste simbólico de serem vistos como polícia do mundo —, e o resto dos países capitalistas, que usufruíam desta ordem como *free riders*. O caso mais óbvio é o da Europa e do Japão, que usaram o escudo militar norte-americano para enfrentar a União Soviética e se apoiaram nas políticas de liberalização comercial para expandir seus negócios internacionais, sendo o caso mais recente o das privatizações realizadas na América Latina, que foram denunciadas como imposição dos Estados Unidos, mas nas quais as empresas europeias tiveram uma presença preponderante.

A atual fase de hegemonia negociada dificilmente gerará um marco relativamente estável de regulação da ordem internacional. As novas potências emergentes (e mais a Rússia) veem na perda de poder dos Estados Unidos uma possibilidade de expansão crescente de sua projeção internacional. Seja perseguindo uma agenda ideologicamente carregada, como no caso de Hugo Chávez e do Irã, seja dentro uma lógica de maximização dos interesses nacionais comerciais e estratégicos, como é o caso da China e em boa medida do governo Lula, nada indica uma disposição a compartilhar os custos de uma regulação geopolítica da liderança

norte-americana. Pelo contrário, o que prevalece são discursos que fazem referência a um mundo multipolar que deveria ser regulado por instituições internacionais transparentes enquanto são praticadas políticas soberanistas que buscam maximizar os interesses nacionais sem qualquer referência aos princípios que o sistema internacional deveria assegurar.

A nova realidade internacional tende a uma regionalização dos conflitos, com repercussões variáveis no sistema internacional. Se bem que, durante o século XX, tanto os conflitos internacionais como as polarizações internas, enraizados em histórias e dinâmicas locais, eram em boa medida saturados — potencializados ou reprimidos — em função da guerra fria e da capacidade dos Estados Unidos e da União Soviética de impor sua vontade nas regiões sob suas respectivas influências. Com o fim da guerra fria e a deterioração do poderio americano, as dinâmicas locais e a luta por hegemonias regionais tendem a ocupar um lugar cada vez mais importante e potencialmente desestabilizador da ordem internacional, em particular quando se entrelaçam a redes paramilitares e ideológicas globais.

O momento de transição que estamos vivendo é extremamente complexo e instável, portanto difícil de avaliar, pois exige um duplo movimento, tanto voltado ao interior dos Estados Unidos, como aos atores emergentes na ordem internacional. Em relação aos Estados Unidos, supõe a disposição destes de negociarem sua agenda com outros países. O governo de Obama busca fazer avançar esta nova perspectiva da política externa dos Estados Unidos, mas deverá enfrentar uma forte oposição interna de setores que desejam manter o velho modelo. Por sua vez, parte do êxito desta nova atitude depende de que os antigos *free riders* e os países emergentes se disponham a compartilhar, de alguma forma, os custos de manutenção da ordem internacional, seja em termos econômicos, militares ou simbólicos.

COMENTÁRIOS

- A independência da política exterior da maioria dos países latino-americanos vis a vis os Estados Unidos — uma tendência que se observa desde os anos 1980 — tem aumentado nas últimas décadas, inclusive no interior da OEA.

- A criação, na última década, de instituições regionais que excluem os Estados Unidos e tendem a debilitar a OEA é positiva para a região ou o papel da OEA e o diálogo com os Estados Unidos devem ser fortalecidos?

- Não existe uma política norte-americana para América Latina. O que há são políticas que buscam lidar com os países de acordo com percepções conjunturais e com a importância relativa que têm para os Estados Unidos. O projeto de uma área hemisférica de livre comércio está sepultado. Em seu lugar, o que existe são acordos de livre comércio, alguns dos quais foram bloqueados no Congresso. Neste quadro fragmentado, avultam os temas da imigração e da droga, que têm um potencial de contaminação negativa das relações entre os Estados Unidos e a região. A possível reação norte-americana a uma crescente presença de investimentos chineses na região é uma interrogação.

2. Os atores emergentes e a América Latina

Em geral, a perda do peso norte-americano é vista pelas novas potências regionais emergentes como uma possibilidade de reforço de sua própria projeção de poder no plano internacional. Mas isto não significa uma disposição efetiva de compartilhar com os Estados Unidos a responsabilidade pela governança internacional, a qual apresenta um panorama extremamente diversificado. As dificuldades de promover consensos internacionais amplos (em particular no Conselho de Segurança das Nações Unidas) colocarão os Estados Unidos em situações nas quais se verá obrigado a atuar de forma unilateral (apoiado em aliados conjunturais) ou a retrair sua ação a situações limite onde estejam em jogo seus interesses “não-negociáveis”.

China

Em certos países, como é o caso da China, com disposição para transformar seu peso econômico em poder estratégico (o que não aconteceu com a Europa e o Japão), sua política é a de continuar transferindo o custo de manter a governança global aos Estados Unidos, enquanto o país continua a se fortalecer econômica, mas também geo-estrategicamente, negociando com todo o mundo, sem precondições políticas de qualquer tipo. Ou seja, a estratégia internacional da China é assegurar linhas de abastecimento de recursos naturais e mercados, sem relação com a promoção de um discurso sobre valores ou sobre a ideologia desejável para os países com os quais comercia.

Se bem que, por um lado, a China está interessada em manter a ordem internacional — que assegura a continuidade de seu crescimento —, o enfraquecimento internacional dos Estados Unidos é bem-vindo, já que a China constitui quiçá o único país com potencial para ocupar um lugar hegemônico no sistema internacional. Em curto prazo, seu interesse é o de manter seu crescimento acelerado, assegurando, ao menor custo possível, a manutenção da ordem internacional, e assumindo uma posição distante ou de compromisso de “baixa intensidade” frente a iniciativas relacionadas à resolução de situações de tensão geopolítica ou ao avanço da regulação internacional na área ecológica e em certas áreas comerciais, em particular se estas afetam seus interesses econômicos e comerciais.

Nos últimos anos surgiu um debate sobre o papel da China na América Latina. As análises tendem a polarizar-se. Por um lado, uma visão benévola, na qual a ascensão da China é vista como favorável aos interesses latino-americanos, pois promove o crescimento econômico pela valorização de suas commodities e a redução de sua dependência em relação aos mercados norte-americanos. Argumenta-se, igualmente, que a China não tem interesse em subverter a ordem política dos países da região, dos quais é um aliado nas negociações internacionais. Reconhece-se, contudo, que os efeitos virtuosos são diferentes entre os países que possuem e os que não possuem riquezas naturais. Estes últimos (em particular o México e a maioria dos países da América Central) sofrem a concorrência da mão-de-obra chinesa e a invasão de seus produtos industriais.

A visão mais crítica, tanto das dimensões econômicas como políticas da influência chinesa, considera que, se bem que os países latino-americanos se favoreceram com o incremento dos altos preços das commodities, o acelerado aumento da importação de produtos manufaturados chineses, impulsionada por uma ampla oferta de produtos a preços baixos, gerou impactos negativos crescentes sobre um número cada vez maior de setores industriais. Segundo esta visão, processos de desindustrialização ameaçam recolocar as economias

latino-americanas no papel de simples provedoras de matérias primas na divisão internacional do trabalho. Ao promover a concentração da estrutura produtiva com competitividade internacional em uns poucos setores intensivos em recursos naturais e capital e com grande presença do Estado, a intensificação do intercâmbio com a China poderia levar a uma concentração de poder em círculos ou anéis, formados por controladores do Estado, oligopólios ou monopólios privados. Estes grupos passariam a adquirir um peso desproporcional no jogo político, socavando o terreno onde se assentam as instituições democráticas.

Claro está que a tradução política do "efeito China" muda conforme a estrutura econômica de cada país (não é indiferente nem o grau de diversificação, nem se o setor dominante é produtor de hidrocarbonetos ou o agronegócio), suas instituições e "cultura política". Sem embargo, de modo geral e recorrendo a uma simplificação extrema, se pode dizer que, na visão menos benigna, o "efeito China" pode acarretar a especialização econômica em uns poucos setores e produtos, o que, dado o ciclo aparentemente largo de alta dos preços das commodities, se traduziria no fortalecimento do poder relativo do Estado, em virtude de sua capacidade de premiar ou castigar grupos privados por meio da intervenção naqueles setores e na distribuição das rendas extraordinárias que eles geram. Estes recursos tendem a elevar sua capacidade de cooptação social, especialmente quando a desindustrialização conduz a graus ainda maiores de precarização do setor formal da economia.

Além de isto, os adeptos da visão menos benigna indicam que a China não possui, na esfera da regulação internacional, interesses similares aos dos países latino- americanos, seja pelas suas diferentes estruturas econômicas seja pelos seus projetos de poder internacional. Certos autores chegam a argumentar que a China não é totalmente neutra em relação aos regimes da região, e que valoriza governos como o cubano ou o venezuelano, como forma de debilitar os Estados Unidos.

Como mostra o trabalho de Motta Veiga e Polónia Rios, são poucos (se bem que centrais: Brasil, Peru, Chile e Argentina) os países que se favoreceram com a demanda chinesa de commodities. Mas, diferentemente das exportações, as importações latino- americanas de produtos chineses têm, em termos relativos, níveis similares em todos os países da região (onde se sobressai o Paraguai, que "redistribui", via contrabando, para os países vizinhos), levando os países com estrutura industrial pouco diversificada a sucumbir frente ao dumping de produtos chineses.

A dificuldade de enfrentar a China como uma potência que implementa políticas extremamente agressivas de desenvolvimento, lideradas por exportações de produtos industrializados, leva a situações que, para além do econômico, colocam em xeque a sobrevivência de tradições culturais, como é o caso, por exemplo, da substituição do artesanato peruano por imitações chinesas com preços menores. Caso esta prática fosse realizada pelos Estados Unidos, seguramente teríamos uma ampla campanha de denúncias.

Retornaremos a este tema posteriormente. Mas, desde já, devemos indicar que, do ponto de vista de nossa análise, que enfatiza as articulações entre as oportunidades abertas por transformações no sistema internacional e as dinâmicas internas, mesmo aceitando a hipótese da influência "benévola" chinesa sobre as economias da região, coloca-se a questão da presença de um poder econômico internacional sem compromissos com o regime democrático como um potencial elemento desestabilizador. Isto porque elites locais podem utilizar poderes emergentes internacionais como base de apoio para projetos alternativos de poder, de caráter autoritário, tema sobre o qual retornaremos. Não se pode tampouco deixar

de levar em conta que a intensificação do uso de recursos naturais tem sido uma fonte de conflitos de alta intensidade política e social, opondo governos e empresas, de um lado, e movimentos ambientalistas e indígenas, de outro, como tem se observado com frequência no Peru e mesmo no Equador. O fato de que naquele país o governo seja “neoliberal” e, neste, “nacional popular” mostra que estamos frente a um vetor estrutural de conflito.

COMENTÁRIOS

- O papel da China deveria ser analisado não somente em termos de sua influência direta na região, como também como inspirador de um modelo de desenvolvimento estatista centralizador (Consenso de Washington vs. Consenso de Pequim).

- A China é, ao mesmo tempo, uma oportunidade e uma ameaça. Isto depende da capacidade de cada país de tratar esta nova realidade, ou seja: de maximizar oportunidades e minimizar ameaças. Trata-se de um contexto inédito, em particular pelo papel das empresas estatais e pela dimensão do impacto da China. Para enfrentar este impacto, os governos devem ter uma visão de conjunto — que geralmente não possuem — e promover laços de cooperação entre os setores público e privado.

- A influência da China (direta e indireta) é variável de país a país, de acordo com a disponibilidade de recursos naturais, a complexidade da economia, a existência ou não de tratados de livre-comércio, etc. Antes do que realizar generalizações apressadas, é necessário um acompanhamento cuidadoso.

- Até o momento, o impacto do crescimento chinês deu-se através do comércio exterior. Está começando uma nova etapa, com aumento do investimento direto chinês na região. Grande parte deste investimento se dá por meio de empresas estatais, que operam segundo diretivas do governo chinês, no marco de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Que impactos políticos poderá ter esta nova etapa da presença chinesa na região? Que tipos de associação com as elites locais serão gerados? Como se dará a relação com as sociedades civis, em torno ao tema do meio ambiente e da legislação trabalhista?

Outros atores

Cabe mencionar, ainda que brevemente, outros atores do sistema internacional relevantes para as estratégias alternativas de inserção política internacional dos países latino-americanos. A Rússia apresenta uma situação diferente à da China, pois trata de recuperar alguma fração do poder da antiga União Soviética, buscando um reconhecimento e um papel mais ativo nos assuntos internacionais. Suas possibilidades de investimento e de comércio com a América Latina são limitadas, sendo seu principal potencial o de fornecedor de armas para os países da região.

No caso da Índia, que deve enfrentar o poderio crescente da China e o conflito com o Paquistão, sua tendência é a de fortalecer sua aliança com os Estados Unidos, transformando-se em um aliado estratégico central na região asiática. Seus interesses

econômicos na América Latina são limitados, se bem que o comércio e os investimentos da Índia na região têm sido crescentes. O Oriente Médio só afeta tangencialmente a América Latina pelo peso que esta região tem na economia mundial. Aqui passa a ter um papel central o Irã, cuja relevância econômica para a região é muito pequena. Contudo, como arauto da causa anti-estadunidense e por seu ativismo diplomático na região, associados a seu isolamento político (inclusive dentro do mundo islâmico, majoritariamente sunita), o Irã se apresenta, para certos grupos político-ideológicos latino-americanos, como um aliado potencial, ainda que seja nos foros internacionais. O ativismo diplomático iraniano se expressa na assinatura de centenas de tratados de cooperação — em particular com a Venezuela e outros países da ALBA —, ainda que sua capacidade de efetivá-los seja duvidosa.

Se bem que sua relevância seja menor, a possibilidade de que os conflitos do Oriente Médio sejam importados para América Latina é um subproduto da ação de líderes políticos latino-americanos — seja em função de suas agendas ideológicas ou por meio de atos de "internacionalização" do conflito, como o atentado à AMIA em 1994 em Buenos Aires, quando a justiça argentina identificou o papel do governo do Irã e do Hezbollah.

Finalmente, a importância da América Latina para a Europa não é pequena, não apenas e nem tanto pelo lugar que aquela ocupa no comércio exterior europeu, mas também por ela ser um dos principais destinos do investimento direto da Europa e fonte de lucro e expansão de várias das suas grandes empresas. A União Europeia, contudo, permanece incapaz de definir um papel estratégico autônomo na ordem internacional, inclusive com projetos que não decolam de criação de uma força militar própria, e sua influência política em nossa região se dá em termos econômicos e de *soft power* (seja através da cooperação internacional ou da influência cultural).

COMENTÁRIOS

- O texto foi criticado por haver subvalorizado o papel da Europa na América Latina. Para além das relações econômicas, cujo peso foi incrementado com base no aumento de seus investimentos diretos em setores-chave como o financeiro e de infra-estrutura, nos anos 1990, a Europa continua a ser uma referência política e cultural importante para a América Latina. Como tal, para vários setores sociais, ela é uma fonte de recursos político-intelectuais e ideológicos mais importante do que os Estados Unidos, e certamente muito mais do que Ásia.

- A União Europeia representou um marco importante (tanto como referência política como de apoio prático) para os projetos de criação de mercados regionais na América Latina. Em que medida a atual crise da União Europeia afetará a disposição integracionista dos países da região?

- As alianças entre países Sul/Sul devem ser consideradas em função de objetivos específicos ou representam uma alternativa à visão da América Latina como parte constitutiva do "mundo ocidental"?

3. América Latina: Crise da integração regional

A acumulação vertiginosa de siglas associadas a iniciativas de integração regional cujas intenções nunca chegam a concretizar-se ou que o conseguem de forma muito limitada indica que, para os governos da América Latina, se trata de um tema relevante, ainda que apenas ao nível do ideário político, mas cuja realização se choca com barreiras invisíveis, que em geral não interessa explicitar. Algumas destas barreiras estão relacionadas a fatores que ultrapassam as conjunturas políticas e econômicas, como a frágil infra-estrutura física regional e os custos enormes implicados em superar uma geografia que inclui a selva amazônica e a cordilheira dos Andes, ou as assimetrias tanto de tamanho como de diversidade do parque produtivo, como é o caso em particular do Brasil, que definem diferentes interesses e possibilidades de inserção na economia internacional.

Estes fatores se mostram presentes e se atualizam em função de câmbios de governos, de dinâmicas econômicas nacionais e de transformações na geopolítica e na economia internacional. Não é possível reduzir as peripécias da integração regional a um único fator. Assim, por exemplo, se hoje se enfatiza que as novas instituições regionais se caracterizam pela sua disposição a excluir os Estados Unidos, não podemos nos esquecer de que, já nos anos 1990, o Brasil buscou fazer progredir o Mercosul como uma alternativa à ALCA, promovida pelos Estados Unidos, e como forma de aumentar sua capacidade de negociação nos foros internacionais. Igualmente, a crise do Mercosul se originou nas consequências das crises financeiras dos anos noventa, que levaram a diferentes formas de protecionismo e não a um câmbio nas ideologias dos governos de turno. E, mais recentemente, o aumento dos preços das commodities, associado ao efeito China, teve como resultado a diminuição da importância relativa do comércio inter-regional que ocorreu nos últimos anos nos principais países do Mercosul e, particularmente, no Brasil.

O surgimento, no novo milênio, de um conjunto de países com governos de orientação de esquerda, embora permita certa unidade discursiva e retórica mais nacionalista, não resultou no fortalecimento dos processos de integração regional. Em parte porque existem enormes diferenças de orientação entre as políticas do grupo ALBA — abertamente antiamericanas e que buscam afastar-se do capitalismo de mercado — e as dos países do Cone Sul, desejosos de atrair o capital estrangeiro.

A prioridade dada às vantagens econômicas nacionais, através de acordos bilaterais com outros países de fora da região (como, por exemplo, os acordos do Peru e da Colômbia com os Estados Unidos, que transformaram o Mercado Comum Andino em uma organização simbólica), a prioridade política dada à formação de um bloco ideológico, a ALBA liderada por Chávez, e a aposta da Argentina em uma industrialização por substituição de importações minaram as bases das propostas de integração econômica regional. Igualmente não favorecem a integração regional as ambiguidades geradas pelo Brasil. O peso relativo de sua economia em relação às de seus vizinhos o levam a querer assegurar a estabilidade regional e a criação de mecanismos de conciliação sem que, ao mesmo tempo, isso implique delegar aspectos de sua soberania econômica. As possibilidades de comprometer recursos financeiros maiores com o objetivo de promover a integração e a complementaridade produtiva entre as economias da região entram em conflito com suas muitas demandas domésticas, mas também com a baixa confiança quanto à estabilidade política e jurídica de alguns de seus vizinhos. Em suma, a integração regional continua sendo considerada pelos governos da área como um discurso vencedor em termos midiáticos, mas está longe de

refletir as realidades efetivas dos processos pelos quais passa a América Latina.

Por outro lado, os câmbios no sistema internacional e a crescente globalização das economias nacionais afetaram de forma inesperada a dinâmica interna da América Latina. Surgiram novos fatores que geram tensões e tornam complexas as relações entre os países da região, em particular associados ao crescente investimento intra- regional (em especial, mas não unicamente, o chileno no Peru e o brasileiro em vários países), aos impactos ecológicos da exploração de recursos naturais em regiões de fronteira que afetam países vizinhos, à interdependência de recursos energéticos, à migração intra-regional e à expansão da fronteira agrícola a áreas limítrofes entre países vizinhos (ou mesmo além dos limites fronteiriços), ao tráfico de drogas e armas entre os países, assim como à existência de grupos guerrilheiros e para- militares fora do controle do Estado, cujas ações se estendem para além de seus países.

Todos estes elementos têm levado a que os velhos temas da relação conflituosa com os interesses "estrangeiros" tenham deixado de ser um problema de relacionamento com os países do Norte para se transformarem, na maioria dos casos, em problemas de relacionamento entre países da região. O Mercosul foi arranhado por sua incapacidade de mediar o conflito entre Argentina e Uruguai sobre as indústrias papeleiras, e a entrada da Venezuela promete aumentar o desconcerto do grupo. As campanhas eleitorais no Paraguai e na Bolívia foram coloridas por demandas aos países vizinhos pelo aumento de preços da energia exportada, e muitas das nacionalizações na última década não foram de empresas "ianques", mas de vizinhos latino-americanos.

Por sua vez, as transformações geopolíticas internacionais (de fluxos comerciais, de inversões e as novas tendências político-ideológicas), o papel de novos atores (a China, em particular, mas também a Rússia, a Índia e o Irã) e o uso, por parte dos governos, dos rendimentos produzidos pelos recursos naturais permitem um horizonte de alianças internacionais mais complexas, que aumenta os espaços para discursos ideológicos e práticas políticas que questionam a democracia liberal que parecia, na década dos noventa, em processo de consolidação na região.

Entender o novo contexto exige desprender-se de, ou pelo menos colocar entre parênteses, alguns componentes da retórica tradicional sobre a integração latino- americana como a panaceia para todos os problemas da região. Devemos reconhecer que a integração regional — entendida como o esforço intencional de criação de um espaço econômico, político e/ou de segurança, no qual os Estados nacionais abrem mão de parte da sua soberania sobre as decisões que passam a ser compartilhadas através de novas instituições com mandato supranacional — tem enormes dificuldades para se concretizar.

O crescimento dos fluxos comerciais e dos investimentos intrarregionais nas últimas décadas responde a dinâmicas de internacionalização das empresas, geradoras, por sua vez, de interdependências econômicas cujo resultado pode ser o aprofundamento tanto de um espaço econômico regional como de maiores tensões entre os países, ou ambos. Os projetos mais ambiciosos de integração regional anunciados, em inícios da década, na área de energia e de transporte ficaram, em boa medida, no papel ou, no caso da integração energética, foi substituída por políticas nacionais de abastecimento por meio de fontes internas ou no mercado internacional, preservando uma maior autonomia nacional.

A dificuldade de fazer avançar a integração econômica foi em parte compensada pela construção de organizações regionais de caráter político, seja em nível latino- americano, seja sul-americano, que excluem os Estados Unidos. Como mostra o texto de Antonio Mitre,

o distanciamento da região em relação aos Estados Unidos é um processo que se iniciou várias décadas atrás. A capacidade efetiva destas organizações de assegurar um equilíbrio capaz de prescindir dos Estados Unidos e marginalizar a Organização dos Estados Americanos ainda precisa ser testada. O mesmo vale para o papel que o Brasil deverá cumprir na região. De toda forma, as instâncias de consulta sobre situações de conflito e segurança representam uma área na qual a região tem sido historicamente muito bem-sucedida e que não afeta interesses soberanos dos países.

Finalmente, não podemos deixar de recordar que, na nova geografia dos conflitos na região, as lutas relativas ao uso e posse dos recursos naturais adquiriram novos contornos com a participação de ONGs nacionais e internacionais e de grupos indígenas, com um discurso e práticas que muitas vezes desconhecem as soberanias nacionais.

COMENTÁRIOS

- É importante esclarecer o que se entende por integração, pois este é um fenômeno multidimensional. Nos anos 1990, foi desencadeado um processo no qual predominou a visão de criação de blocos sub-regionais, sob a liderança política dos governos. A lógica da integração era fundamentalmente econômica: os Estados nacionais deveriam criar um mercado ampliado, regulado por um marco jurídico estável, atraente para o investimento privado de dentro e de fora da região. Esta integração estava tensionada por processos de negociação que visavam a integrações mais amplas, em torno de dois referentes fundamentais: a ALCA e um acordo com a União Europeia. A China era, no entanto, um "side show". O quadro de hoje é muito diferente: a ALCA naufragou, o Mercosul retrocedeu, a Comunidade Andina de Nações se fragmentou, Chávez colocou em marcha uma integração alternativa, e o comércio com a Ásia se intensificou dramaticamente. Ao mesmo tempo em que perdeu impulso econômico, a integração latino-americana, em geral, e sul-americana, em particular, ganhou potência política: não é somente um elemento-chave das políticas exteriores de muitos governos da região, como também um componente de sua identidade política.

- A centralidade adquirida pela integração regional não é um fenômeno efêmero, ainda que, em termos relativos, tenham perdido peso os fluxos econômicos intrarregionais. A centralidade política da integração passa a estar crescentemente relacionada a temas relativos à segurança, manejo e interdependência de recursos naturais em áreas de fronteira, imigração etc. São temas nos quais as políticas internas dos países se misturam com sua política externa, e adquirem importância ainda maior no processo político (e eleitoral) do que os temas estritamente econômicos.

- A integração latino-americana representa um horizonte "utópico" que, apesar das dificuldades efetivas pelas quais atravessa, não deveria ser abandonado. Para que não permaneça uma simples intenção, seria útil diferenciar distintos processos de integração (cultural, educacional, econômica, infra-estrutural, nas áreas de energia, meio ambiente, segurança pública e fronteiras, e de resolução de situações de crise e conflito), em lugar de pôr uma ênfase exagerada na criação de espaços inclusivos de integração regional, sustentados em um excessivo voluntarismo político.

- O discurso integracionista não pode obliterar os desafios colocados pelo narcotráfico, a narcoguerrilha e o crime internacional, que permeiam as fronteiras da região e

colocam problemas específicos de uma agenda de segurança e controle de fronteiras.

- Quais são as possibilidades reais de integração econômica quando muitos governos da região desenvolvem políticas nacionalistas e protecionistas, apesar da retórica integracionista?

- Os tratados multilaterais seriam a melhor defesa frente ao poder das grandes potências, e a América Latina deveria trabalhar de forma conjunta para fortalecê-los.

4. Recursos naturais e projetos de poder

As dinâmicas sociopolíticas na América Latina sempre estiveram associadas às realidades geopolíticas internacionais. Obviamente, os processos internos de cada país devem ser compreendidos, em primeiro lugar, a partir das realidades nacionais, mas a viabilidade de projetos de poder na região sempre dependeu das oportunidades econômicas e políticas abertas pelo sistema internacional. E mesmo algum tipo de afiliação ideológica, mais o menos estreita, com um centro de poder internacional sempre foi parte da construção dos regimes políticos.

Os recursos naturais, um fator-chave da organização social e política, têm sido controlados, na história latino-americana, por oligarquias locais, por capitais estrangeiros ou pelo Estado. Como principal fator competitivo da América Latina na divisão internacional do trabalho, as rendas extraordinárias derivadas de sua utilização, em particular nos ciclos de alta de preços das commodities, os transformou, seja através da estatização ou da apropriação via impostos (como foi e continua sendo o caso em relação a produtos agrícolas de exportação), em um fator-chave na constituição de regimes políticos nacionalistas e estatizantes (às vezes, mas não necessariamente, autoritários) que os utilizaram para implementar políticas distributivas.

Os recursos naturais têm sido o principal recurso de exportação e, até recentemente e em vários países até o dia de hoje, uma das principais fontes de recursos fiscais do Estado. Mesmo em países como a Argentina, o Brasil e o México, que passaram por processos importantes de industrialização e expandiram sua base fiscal, os recursos naturais continuam sendo centrais em suas pautas de exportação.

Não apenas vivemos um novo ciclo de alta de preços das commodities, como também os recursos naturais passaram a ocupar um lugar estratégico e de caráter não conjuntural na ordem econômica global, como produto de uma nova visão sobre o meio ambiente e os limites da natureza para satisfazer as demandas da economia mundial. Até mesmo antigos produtos como os de origem agrícola passam a ser vistos como constituídos por bens anteriormente não quantificados (sol e particularmente água). Assim, os recursos hídricos na América Latina em seu conjunto (embora com importantes diferenças nacionais) encontram-se entre os principais reservatórios mundiais, como mostra o trabalho de Wilkinson.

O aumento, na última década, dos preços dos bens originados em vantagens naturais permitiu a boa parte dos países da região superar seus problemas de dívida externa, assegurar rendas fiscais extraordinárias para o Estado e foi um elemento central no crescimento das economias nacionais. Ao mesmo tempo, a maioria dos países perdeu espaço relativo na exportação de produtos manufaturados e mesmo seus mercados internos foram inundados por produtos importados, geralmente de origem chinesa, o que significou, em alguns casos, a

deterioração de setores industriais.

O papel dos recursos naturais coloca, a vários países da região, um duplo desafio: enfrentar, no nível do desenvolvimento econômico, tendências mais ou menos graves da chamada “doença holandesa” (Dutch disease) e, no nível político, o que denominaremos a “síndrome distributiva estatizante”. No primeiro caso, o excedente de divisas associado à exportação de um ou de poucos produtos valoriza a moeda nacional, desestimulando a produção interna de produtos comercializáveis (tradables). Este problema, que é transversal para a região, se torna agudo quando é associado a regimes que utilizam as rendas provenientes dos recursos naturais para desenvolver políticas estatizantes junto com uma retórica de polarização, interna e externa, que divide a sociedade e aliena as inversões privadas. O “messianismo rentista” quiçá tenha pernas curtas do ponto de vista econômico, mas em termos políticos sua trajetória é menos óbvia, em particular se sua retórica antiestadunidense e as alianças com novos atores globais lhes permitam assegurar investimentos e uma inserção alternativa no sistema internacional.

COMENTÁRIOS

- Talvez nenhum outro tema apresente, na atualidade, um desafio à política exterior e à integração latino-americana como o manejo dos recursos naturais. Não se trata, contudo, de uma novidade para a região, pois a presença maior ou menor do Estado neste campo e a distribuição da renda gerada têm sido eixos centrais na história política do continente. Mas o que estamos assistindo não é somente um simples retorno ao passado, pois no novo quadro internacional o manejo dos recursos naturais se tornou uma ferramenta para a busca de novas formas de inserção internacional econômica e política. Ademais, mobiliza novos atores sociais como os movimentos sociais, as organizações oficiais no nível interno e externo (não somente regional, como também global) por sua associação com os temas do meio ambiente. De especial importância é o manejo do bioma amazônico, por ser um tema-chave no marco das negociações em torno de políticas de mitigação e de adaptação ao câmbio climático.

- O controle nacional dos recursos naturais representa um problema legítimo, que exige soluções que salvaguardem os interesses nacionais. O desafio é que as soluções não sejam ideologizadas, confundindo interesses nacionais com soluções estatizantes e/ou distribucionismo irresponsável, e que o uso da renda esteja a serviço de projetos de desenvolvimento nacional sustentados em recursos humanos e na criação de bases econômicas sólidas.

- O desenvolvimento de novos modelos de controle democrático dos recursos naturais deverá passar por uma visão que leve em consideração o meio ambiente e um compromisso com as gerações futuras.

5. Vetores de conflito

É necessário identificar os vetores potenciais de conflitos na região. O primeiro vetor potencial de confrontação interna na América Latina são conflitos de interesses em torno da exploração de recursos naturais, ocupação de áreas de fronteiras ou de investimentos e ação de empresas de outros países da região ou de fora dela (como a tendência a restringir a compra de terra por investidores estrangeiros, em particular, mas não somente, em áreas de fronteira). Todos estes conflitos podem ser arbitrados por terceiros países (como fez o Brasil no caso do conflito fronteiriço entre Equador e Peru), por instituições regionais (como não fez o Mercosul no caso das papeleiras), ou por tribunais internacionais (com perdas para a capacidade regional de autorregulação). Deve-se fazer o possível para que o potencial de conflito seja antecipado de forma a permitir a realização de acordos que o desarmem.

O segundo vetor de conflito são governos que se legitimam por meio de um discurso que militariza a política, transformando em inimigos que não devem ser respeitados — e, se possível, devem ser destruídos —, a oposição interna ou os governos de outros países com orientações ideológicas diferentes. A ideologização da política externa permite justificar a intervenção nos assuntos internos de outros países e a importação de conflitos extrarregionais, e deve ser denunciada como intolerável. É profundamente antidemocrática, pois não respeita as decisões soberanas da cidadania de cada país e desestabiliza e divide a região.

O terceiro vetor de conflito é o tráfico e contrabando de armas e drogas, e o impacto dos grupos criminosos e paramilitares (narcoparamilitares e narcoguerrilhas, muitas vezes associados) que não reconhecem fronteiras. Trata-se de uma área de difícil cooperação, pois afeta a soberania nacional e exige a colaboração de sistemas de segurança nem sempre confiáveis.

A América Latina também pode ser desestabilizada através da importação de conflitos alheios à região. Cada país deve seguir seus interesses, mantendo relações diplomáticas, comerciais e/ou militares com os países que prefiram. Mas não pode permitir que estas relações venham associadas a conflitos que são alheios à região.

A América Latina talvez tenha sido, no século XX, a região do mundo com menor número de guerras e vítimas de conflitos internacionais. Nas últimas décadas avançou para a consolidação do regime democrático. Assegurar que este quadro permaneça no futuro e ajude na consolidação da democracia na América Latina exige uma análise e acompanhamento realista do quadro internacional e de seus impactos entre os países da região.

COMENTÁRIOS

- A polarização da América Latina entre governos que afirmam a continuidade institucional e outros (em particular o regime de Hugo Chávez, mas também o de Evo Morales na Bolívia e o de Rafael Correa no Equador) que proclamam uma disposição refundadora do Estado e da democracia produz tensões que se irradiam pela região. A atuação política de certos mandatários, Chávez em especial, não se restringe estritamente ao âmbito de seus respectivos países, mas se realiza tomando como referência identidades supranacionais, seja a Pátria Grande de Simon Bolívar ou a identidade dos povos pré-colombianos. As tensões regionais são também agravadas pelos discursos antiamericanos e por alianças com países de fora da região, promovidas por estes mandatários, sobretudo Chávez. No entanto, se tensionam os limites do convencional na relação com os Estados Unidos e as empresas estrangeiras, não parecem dispostos a romper radicalmente os laços com eles, o que parece ter sido entendido pelo governo americano, desde o segundo mandato de George W. Bush.

- Os recursos naturais e as compras de material bélico dos países "bolivarianos" interessam à China e à Rússia, mas nada aponta a que estejam dispostas a confrontar os Estados Unidos em sua área de influência. O Irã constitui um player menor na região, e até o momento sua influência é mais retórica do que prática.

- Os "grandes do mundo", Estados Unidos à frente, querem estabilidade na região. A estabilidade passa pelo reforço, em cada país, das instituições democráticas e, no nível regional, em particular, pelo papel que o Brasil cumpre. A questão é que não está claro de que modo o Brasil deve gerir sua liderança "natural" na região. O atual governo buscou limitar a liderança de Chávez sem confrontá-lo, como ficou claro nos episódios do gasoduto Caracas- Buenos Aires, do Banco Sul e do Conselho de Defesa da Unasur. Mas promoveu a incorporação de Chávez ao Mercosul, o que a invés de conter o presidente venezuelano, poderá fragilizar ainda mais o Mercosul. Ademais, é controvertido, em particular frente à oposição interna, o papel do governo Lula frente ao regime cubano e no relativo às tendências autoritárias do governo de Chávez.